



## **Interpellation der FDP-Fraktion**

### **betreffend Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Individualbesteuerung einführen**

(Vorlage Nr. 3246.1 - 16595)

Antwort des Regierungsrats  
vom 14. Dezember 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion hat am 4. Mai 2021 eine Interpellation eingereicht, in welcher sie dem Regierungsrat diverse Fragen zum Thema der Individualbesteuerung stellt. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 24. Juni 2021 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

#### **A. Vorbemerkungen**

Das heutige Schweizer Steuersystem basiert auf dem Grundsatz der Familienbesteuerung. Einkommen und Vermögen von verheirateten Personen wie auch von Personen in eingetragener Partnerschaft werden zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt, solange die Personen rechtlich und tatsächlich ungetrennt leben. Für die direkte Bundessteuer ist dies in Art. 9 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) geregelt. Aufgrund harmonisierungsrechtlicher Vorschrift im Bundesrecht gilt gleiches auch für die Kantons- und Gemeindesteuern (Art. 3 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG] vom 14. Dezember 1990 [SR 642.14]). Daraus abgeleitet finden sich identische Regelungen in § 8 Abs. 1 bzw. § 2<sup>bis</sup> des Zuger Steuergesetzes (StG; BGS 632.1) für die Zuger Kantons- und Gemeindesteuern.

Der Inhaberin bzw. dem Inhaber der elterlichen Sorge zugerechnet werden zudem – mit Ausnahme der Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit – Einkommen und Vermögen von Kindern unter elterlicher Sorge (Art. 9 Abs. 2 DBG, Art. 3 Abs. 3 StHG bzw. § 8 Abs. 3 StG).

Ein Nachteil des heutigen Steuersystems ist, dass Ehepaare bzw. eingetragene Partnerschaften unter gewissen Umständen steuerlich schlechter gestellt sind als unverheiratete Personen bzw. Personen, die nicht in eingetragener Partnerschaft sind, namentlich dadurch, dass sie zum Teil höhere Steuern entrichten als dies bei individueller Veranlagung der Einzelpersonen der Fall wäre (sog. «Heiratsstrafe»).

Bereits im Jahr 1984 hielt das Bundesgericht im berühmten Leitentscheid «Hegetschweiler» (BGE 110 Ia 7) fest, dass Ehepaare steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Seitdem hat es seine Rechtsprechung wiederholt bestätigt und präzisiert. Von einer unzulässigen Ungleichbehandlung wird mitunter bei einer Mehrbelastung von mehr als zehn Prozent ausgegangen.

In der Folge kam es in den Kantonen zu einer Vielzahl von Gesetzesänderungen, um die Heiratsstrafe zu beseitigen oder zumindest deutlich zu mildern. Namentlich sind dies Abzüge, tarifarische Massnahmen sowie Voll- oder Teilsplittingverfahren. Im Kanton Zug wurden die Steuertarife bereits vor über 20 Jahren entsprechend angepasst, so dass zwar das Doppeltarifsystem beibehalten wurde, der Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG) jedoch faktisch einem Vollsplitting entspricht. Demnach besteht die Problematik der «Heiratsstrafe» im Kanton Zug

und in vielen anderen Kantonen auf Ebene der Kantons- und Gemeindesteuern schon seit Jahrzehnten nicht mehr.

Nach wie vor ungelöst ist die Problematik der Heiratsstrafe deshalb vor allem bei der direkten Bundessteuer. Wie sich im Nachgang zur Abstimmung über die Eidgenössische Volksinitiative «für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» vom 28. Februar 2016 zeigte, sind auf Bundesebene nach wie vor rund 454 000 Zweiverdiener- und rund 250 000 Rentnerpaare davon betroffen. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Massgeblichkeitsprinzips (Art. 190 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) kann weder die Rechtsanwendung noch die Rechtsprechung die Heiratsstrafe beseitigen. Vielmehr ist die Bundesgesetzgebung gefordert. Entsprechende Ansätze sind jedoch bis heute trotz einer kaum mehr überblickbaren Vielzahl an Vorstössen und Vorlagen gescheitert, wie dies der nachfolgende nicht abschliessende Kurzüberblick illustriert:

Am 16. Mai 2004 verwarf das Stimmvolk das «Steuerpaket 2001» an der Urne. Diese Vorlage hätte mitunter die Einführung eines Teilsplitting-Verfahrens bei der direkten Bundessteuer vorgesehen. Im Nachgang erhöhte der Bund als Sofortmassnahme im Bereich der Ehepaarbesteuerung per 2008 den Zweiverdienerabzug deutlich und führte einen Sozialabzug für Ehepaare ein. Damit konnte immerhin bei einem Teil der Betroffenen die Heiratsstrafe beseitigt werden. Zeitnah dazu erfolgte ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung, wo der Bundesrat verschiedene Modelle zur Diskussion stellen liess (modifizierte Individualbesteuerung, Zusammenveranlagung mit Splitting, Wahlrecht mit Teilsplitting und ein neuer Doppeltarif). Waren sich die meisten Teilnehmenden an der Vernehmlassung bezüglich eines grundsätzlichen Reformbedarfs einig, gingen die Meinungen über das «Wie» auseinander, wobei eine Tendenz zur Zusammenveranlagung mit Splitting hervortrat. In der Folge geriet in der Gesetzgebung die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern in den Vordergrund.

Im Jahr 2012 eröffnete der Bund eine weitere Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung. Darin schlug er namentlich einen Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung vor, was jedoch mehrheitlich als ungeeignet und kompliziert abgelehnt wurde.

Am 28. Februar 2016 verwarf das Stimmvolk die Eidgenössische Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe». Am 21. März 2018 überwies der Bundesrat den Eidgenössischen Räten eine Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (Vorlage 18.034). Nach einer nochmaligen Prüfung verschiedener Modelle sah er wiederum einen Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung vor. Die Vorlage wurde von den Räten an den Bundesrat zurückgewiesen, damit dieser andere Modelle prüfe und vorlege, etwa das Modell des Kantons Waadt oder die Individualbesteuerung.

Gemäss Legislaturplanung 2019–2023 hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten eine Botschaft zur Individualbesteuerung vorzulegen. Am 24. September 2021 legte er eine Auslegeordnung zur Individualbesteuerung vor. Dabei zeigte er drei Modelle auf (reine Individualbesteuerung, modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung nach Ecoplan). Vorgesehen ist, dass 2022 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und 2023 eine Botschaft an die Eidgenössischen Räte verabschiedet werden soll.

Hängig sind derzeit u. a. auch noch die parlamentarischen Initiativen Markwalder «Individualbesteuerung endlich auch in der Schweiz einführen» (19.3630) und Addor «Familienquotient zur Beseitigung der Heiratsstrafe» (20.3039). Bis am 9. September 2022 läuft zudem noch die

Sammelfrist der Eidgenössischen Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steurgerechtigkeits-Initiative)».

Umgekehrt sind jedoch auch Vorstösse hängig, die gegenteilige Ansätze wie z. B. das Vollsplitting zur Diskussion stellen (vgl. Postulate Würth (21.3284) und Binder-Keller (21.3189)).

## **B. Zu den einzelnen Fragen**

Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

### **1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine Individualbesteuerung die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert? Mit welcher Begründung?**

Der Regierungsrat steht Massnahmen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen, grundsätzlich positiv gegenüber. Dies gilt sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene.

Der Entscheid für oder gegen eine Erwerbstätigkeit wird jedoch selten alleine aus steuerlichen Überlegungen getroffen. Die Steuern sind nur eines der vielen Kriterien, die in die Beurteilung einfließen. Daneben geht es mitunter um das Angebot an (Teilzeit-)Stellen, Kinderbetreuungsplätzen, Kosten der Kinderbetreuung, Mobilität, eigene Wertvorstellungen, wirtschaftliche Situation etc. Im Bereich der Kinderbetreuung plant der Kanton Zug im Rahmen des Projekts «Zug+» bzw. der teilerheblich erklärten Motion von Andreas Hürlimann und Karen Umbach betreffend bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2868.1 - 15773) bereits für die Zukunft.

In steuerlicher Hinsicht ist dem Regierungsrat bekannt, dass verschiedene Studien, darunter u. a. auch eine Erhebung der Eidgenössischen Steuerverwaltung aus dem Jahr 2015, der Individualbesteuerung grundsätzlich positive Erwerbsanreize zusprechen. Dies gilt jedoch nicht für sämtliche Modelle. Ob und inwiefern die gewünschte volkswirtschaftliche Wirkung eintritt, dürfte deshalb im Wesentlichen von der konkreten Ausgestaltung abhängen. Zudem haben die Modelle nebst Vorteilen auch Nachteile.

Neben einem Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung sollten nach Ansicht des Regierungsrats daher auch andere steuerliche Anpassungen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen, geprüft werden. So könnte etwa die vorerwähnte Heiratsstrafe mit einer Anpassung der Tarife der direkten Bundessteuer weitgehend beseitigt oder zumindest deutlich vermindert werden, ohne dass die ganze grundsätzlich bewährte Steuergesetzgebung grundlegend umgebaut werden muss. Die in den letzten Jahrzehnten getroffenen Massnahmen der Kantone im Bereich der Kantons- und Gemeindesteuern haben gezeigt, dass dies bei entsprechendem politischem Willen durchaus möglich ist.

Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der für 2022 geplanten Vernehmlassung des Bundes ergebnisoffen erneut mit den Vor- und Nachteilen der einzelnen Modelle auseinandersetzen. Bis dann wird auch klarer absehbar sein, ob sich das Schweizer Stimmvolk im Rahmen der hängigen Eidgenössischen Volksinitiative zur Thematik äussern können wird.

## **2. Ist das Anliegen einer Individualbesteuerung aus Sicht des Regierungsrats ein sinnvolles Anliegen? Weshalb?**

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Bestrebungen des Bundesrats, namentlich auch für die direkte Bundessteuer ein Besteuerungsmodell zu evaluieren, das bestehende Ungleichbehandlungen beseitigt oder zumindest wesentlich mindert. Es ist ihm jedoch auch ein Anliegen, dass nicht bestehende Ungleichbehandlungen einfach durch neue Ungleichbehandlungen ersetzt werden. Bereits mit einer Anpassung des Bundessteuertarifs und/oder einem Splittingverfahren könnte viel erreicht werden. Solche Anpassungen schliessen einen späteren Entscheid zugunsten eines Systemwechsels hin zur Individualbesteuerung keinesfalls aus, könnten jedoch einfacher und schneller umgesetzt werden. Wie bereits erwähnt, wird sich der Regierungsrat im Rahmen der für 2022 geplanten Vernehmlassung des Bundes ergebnisoffen mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Modelle auseinandersetzen.

## **3. Gab es Anfragen / Vernehmlassungen seitens Bund, bei denen der Kanton Zug seine Meinung zur Individualbesteuerung äussern durfte? Wenn ja, welche? Wie äusserte sich der Regierungsrat?**

Der Regierungsrat konnte sich in den letzten rund 20 Jahren wiederholt zur Thematik äussern, etwa bei den Vernehmlassungen des Bundes zum Steuerpaket 2001, zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung, zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung oder zum Gegenentwurf zur Eidgenössischen Volksinitiative «Heiratsstrafe abschaffen – für eine Familienpolitik für alle». Dabei hat er grundsätzlich Splittingmodellen den Vorzug gegenüber der Individualbesteuerung gegeben.

## **4. Welche wesentlichen Folgen für den Kanton Zug sieht der Regierungsrat bei einer Umsetzung der Individualbesteuerung?**

Einleitend ist festzuhalten, dass für die Einführung der Individualbesteuerung zuerst die Grundlagen im Bundesrecht geschaffen werden müssten (vgl. Ziff. 1). Namentlich müsste nebst dem DBG auch das StHG angepasst werden, damit eine harmonisierungsrechtliche Grundlage besteht. Erst dann überhaupt könnten Anpassungen im kantonalen Steuerrecht geprüft werden.

Die Zuger Steuerverwaltung bearbeitet jährlich rund 30 000 Steuereinstellungen von gemeinsam veranlagten Personen. Dabei handelt es sich um nicht erwerbstätige, unselbständig sowie selbständig erwerbstätige Personen. Mit der Einführung der Individualbesteuerung käme es somit zu rund 30 000 zusätzlichen Veranlagungs- und Bezugsverfahren. Daraus resultierte auch wieder eine entsprechende Mehrzahl an Rechtsmittelverfahren, von der Einsprache bis hin zum Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht. Von den Befürworterinnen und Befürwortern der Individualbesteuerung wird häufig auf die Möglichkeiten einer stärkeren Digitalisierung verwiesen, um dem steigenden Verwaltungsaufwand zu begegnen. Es ist jedoch nicht möglich, jede theoretisch mögliche Lebenssachverhaltskonstellation EDV-mässig zu erfassen und veranlagungstechnisch zu automatisieren. Die Individualbesteuerung würde zu vermehrten Dossierabhängigkeiten und weiteren Fragen führen (vgl. Ziff. 6), die aufwändig geprüft werden müssten.

Nicht nur im Veranlagungsbereich, sondern auch beim Steuerinkasso käme es zu Mehraufwand für die betroffene Steuerkundschaft und verschiedene Behörden. Aus den definitiven Veranlagungen für die Kantons- und Gemeindesteuern sowie die direkte Bundessteuer resultieren normalerweise zwei Rechnungen, künftig wären es wohl vier, was auch den Aufwand bei

Betreibungen entsprechend erhöhte. Daraus folgende Mehrbelastungen wären ausser bei der Steuerverwaltung auch bei den Betreibungsämtern und Rechtsöffnungsgerichten zu erwarten.

EDV-seitig müssten umfangreiche Anpassungen in der Steuerapplikation «NEST», die bei der Steuerverwaltung sowie in anderen Kantonen und Gemeinden im Einsatz steht, vorgenommen werden. Diese beginnen beim Steuerregister und gehen weiter über die Veranlagung, das Steuerinkasso und die Archivierung von Unterlagen. Die dafür notwendigen Kosten werden sich erst abschätzen lassen, wenn sich abzeichnet, nach welchem Modell und auf welche Weise ganz konkret eine Individualbesteuerung umzusetzen wäre. Kostenpflichtige Anpassungen wären sodann unter anderem bei der Steuerdeklarationssoftware «eTax.Zug» sowie beim elektronischen Steuerportal nötig.

Auch ausserhalb der Steuergesetzgebung wären weitreichende Anpassungen im kantonalen oder auch gemeindlichen Recht nötig. So müssten zahlreiche kantonale und gemeindliche Erlasse überprüft und bei Bedarf angepasst werden, welche rechnerisch ans Steuergesetz anknüpfen. Zu denken ist in erster Linie an Bestimmungen für einkommens- und vermögensabhängige Transferzahlungen, so etwa für die Individuelle Prämienverbilligung, Sozialhilfe, Stipendien, Ergänzungsleistungen, schulergänzende Betreuung, Beiträge an die Schulzahnpflege oder Musikschulgebühren. Weiterer Anpassungsbedarf in anderen Bereichen ist nicht ausgeschlossen.

Inwieweit sich die Individualbesteuerung auf das kantonale Steuersubstrat auswirkt, lässt sich nicht abschätzen. Entscheidend sind die konkreten Umsetzungsvarianten sowie deren Ausgestaltung, d.h. ob aufkommensneutral oder nicht. Im Bericht vom 24. September 2021 hat der Bundesrat für die nicht-aufkommensneutralen Varianten schweizweite Steuerausfälle von rund 1,5 Milliarden Franken bei der direkten Bundessteuer angenommen, wobei es sich aber erst um eine Arbeitshypothese handelt. Die Kantone partizipieren zu 21,2 Prozent an der direkten Bundessteuer. Hinzu kommen steuerliche Auswirkungen bei den eigenen Kantons- und Gemeindesteuern.

##### **5. Welche veranlagungstechnischen Herausforderungen gäbe es bei der Einführung der Individualbesteuerung und welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein, damit diese Herausforderungen gemeistert werden können?**

Die Einführung der Individualbesteuerung brächte verschiedene veranlagungstechnische Herausforderungen mit sich. Beispielsweise seien genannt:

- Da keine gemeinsame Veranlagung mehr existiert, müssen bei der ersten «getrennten» Veranlagung Vermögens- und Einkommenswerte auf die einzelnen Personen zugewiesen werden. Diese Aufteilung werden in erster Linie die betroffenen Personen bei der erstmaligen Einreichung der getrennten Steuererklärungen vornehmen müssen, was je nach Familienkonstellation entsprechende familieninterne Diskussionen auslösen kann.
- Auch wenn getrennte Veranlagungen erfolgen, hängen die Dossiers voneinander ab. Es kommt zu einem erheblichen Koordinationsaufwand zwischen den Dossiers, damit beispielsweise keine Abzüge und keine Vermögenswerte vergessen gehen oder doppelt aufgeführt werden (z.B. im Zusammenhang mit gemeinsamen Kindern oder einer gemeinsam gehaltenen Liegenschaft). Der Versand der Veranlagungen muss inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt werden. Nötigenfalls muss die Veranlagung z. B. einer Person solange pendent gehalten werden, bis ein gerichtliches Rechtsmittelverfahren bei der anderen Person abgeschlossen ist. Ganz generell kann faktisch jede Änderung in einem Dossier zu einem Änderungsbedarf im anderen Dossier führen.

- Es bräuchte auch behördenseitig mehr Abklärungen, wem eine bestimmte Position (Vermögenswert, Ertrag, Abzug etc.) zukommt. Gerade in strittigen Fällen bräuchte die Steuerverwaltung mehr Informationen und müsste tiefer in die Privatsphäre der betroffenen Personen vorstossen, um die steuerlichen Berechtigungen zu prüfen.
- Zu klären wären auch unzählige verfahrensrechtliche Fragen wie etwa die gegenseitigen Vertretungsverhältnisse oder das Recht auf Einsicht in das Dossier der anderen Person, um die eigenen steuerlichen Deklarationspflichten korrekt wahrnehmen zu können.

Auch wenn einzelne Herausforderungen durch gewisse Pauschalierungen gelöst oder gemildert werden könnten, besteht ein erhebliches Risiko, dass der Aufwand für das Ausfüllen der Steuererklärung für zumindest einen Teil der Bevölkerung deutlich zunimmt. Dies widerspricht dem immer wieder geäusserten Wunsch nach einer Vereinfachung des Steuersystems und einer Verschlankung der staatlichen Strukturen.

## **6. Fazit**

Ein Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung kann wie vorstehend gezeigt Vor- aber auch Nachteile mit sich bringen. Gerade im Bereich der direkten Bundessteuer sollten zuerst anderen Massnahmen zur Beseitigung der Heiratsstrafe geprüft werden.

## **C. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 14. Dezember 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart